LEGISLATIVE LIBRARY
BIBLIOTHEQUE DE L'ASSEMBLÉE
LEGISLATIVE
AUG 23 2006
FREDERICTON, N.B.

DECISION

IN THE MATTER OF a Proposal by New Brunswick System Operator (NBSO) to Limit the Self-Supply of Ancillary Services

August 2, 2006

NEW BRUNSWICK

BOARD OF COMMISSIONERS OF PUBLIC UTILITIES

The Board, in a decision on the Open Access Transmission Tariff dated April 26,2005, directed NBSO to determine a specific cap that it would like to implement with respect to limiting the quantity of ancillary services that can be self-supplied. NBSO was also directed to develop the necessary supporting information and file it within six months. The decision stated that the proposed cap would be reviewed by way of a written hearing involving only those parties that had participated in the hearing that led to the April 26, 2005 decision.

NBSO filed its proposal and the Board established a schedule whereby parties could submit written questions to NBSO, NBSO would reply, parties could provide written submissions and NBSO could reply.

NBSO proposed that the right of transmission customers to self-supply each of the capacity-based ancillary services be reduced to a set percentage. NBSO also proposed that a minimum size of load be established to which this restriction would apply. NBSO further proposed that a reciprocity policy should be invoked whereby suppliers from other jurisdictions would only be permitted to participate in the Request for Proposals (RFP) process if their respective jurisdictions were participating in the purchase of capacity-based ancillary services in proportion to the load on their systems.

NBSO proposed that the limits on self-supply be established as a range of 85% to 100% and that NBSO be permitted to determine the actual specific limits within this range. NBSO requested that the Board establish a 0MW to 200MW constraint on the load size that would be used by NBSO for each service. In other words, the maximum size of load that could be exempted would be 200MW.

New Brunswick Power Distribution and Customer Service Corporation ("DISCO") stated that it already has power purchase agreements with the New Brunswick Power Generation Corporation ("GENCO") by which it self-supplies 100% of its ancillary service requirements. It submitted that if DISCO were required to pay for ancillary services provided by a party other than GENCO then, in effect, it would be paying twice for those services. DISCO stated that a self-supply limit of 85% could potentially result in a loss of $4.9 million.

DISCO submitted that the Board had not made any judgement approving the concept of a self-supply cap. DISCO further stated that the onus of proof was on NBSO and that NBSO had not met this burden of proof. DISCO stated that NBSO should only purchase ancillary services competitively where possible and not force the development of a competitive market for ancillary services.

DISCO submitted that without appropriate and detailed reciprocity provisions in place it is impossible for DISCO to assess the risks and opportunities that a self-supply limit would create. It contended that any cost of implementing an ancillary self-supply limit would be intolerable.

Finally, DISCO stated that the NBSO proposal was too broad and that it should be the Board that determines when and to what extent any self-supply cap will be implemented.

GENCO stated that it did not support the NBSO proposal because there is no need to create a bid market for only a portion of the ancillary services. It should be all self-supply or no self-supply. GENCO submitted that a potential loss of $4.9 million would be too high of a price to pay solely to facilitate an unproven competitive market.

The Northern Maine Independent System Administrator submitted that NBSO's proposed reciprocity policy is not consistent with the policy of the United States federal regulator and simply cannot happen in Maine.

The Public Intervenor (PI) recommended that the range for the cap on self-supply be set at 85% to 95%. The PI supported the principle of going to a market slowly but said it is fundamental that some initiative be taken. The PI stated that, if the market is not able to provide certain of the required services, NBSO can apply to the Board for a waiver in that circumstance.

The PI submitted that the requirement for inter-jurisdictional reciprocity is an unwarranted and unreasonable restriction. The PI requested the Board to direct NBSO to file the following reports with the Board and all parties:

1. A report, including details with proper confidentiality, of the responses related to the RFP issued by NBSO for the supply of ancillary services; and
2. A report at the close of the first market-based ancillary services contract period as to the benefits and costs of the opening of the ancillary services market. The report should outline NBSO's recommendations for the issuance of further RFPs.

WPS Energy Services, Inc. (WPS) submitted that it would not be appropriate for the Board to approve NBSO's requested reciprocity requirement. WPS also stated that a more competitive market would exist if the NBSO allowed bids on a monthly basis rather than for entire capability periods. Capability periods are the 5 winter months and the 7 summer months.

NBSO, in its reply, submitted that the issue is not whether there should be a cap but rather at what level the cap should be set. NBSO also stated that the matter of monthly terms for ancillary services contracts was a matter related to the terms and conditions of the RFP. The terms and conditions were previously submitted to the Board and all parties on February 28, 2005. NBSO submitted that no parties, including WPS, filed any comments at that time and the Board has already approved that the minimum term of any contract be for a capability period.

NBSO stated that a policy of reciprocity is not essential to its proposal. NBSO also submitted that the likely cap for the initial RFP would be 95% and would only apply to 10 and 30-minute supplemental reserve. This would reduce the maximum potential cost to DISCO to $1.15 million. For this maximum cost to occur GENCO would have to be unsuccessful in winning any part of the RFP and also unable to earn any profit from sales to other markets from the use of freed-up capacity no longer required by DISCO.

NBSO stated that it did not object to the reporting requirements proposed by the PI.

The Board has carefully reviewed all the submissions and makes the following decisions.

Cap on the Self-Supply of Ancillary Services

The Board considers that it is essential for the development of a competitive electricity market in New Brunswick that opportunities for suppliers to compete should be created whenever it is reasonable to do so. A competitive market will never develop if initiatives are not taken. The Board considers that this particular opportunity is a reasonable and appropriate initiative. The Board therefore orders that a cap on the self-supply of capacity-based ancillary services be established.

Size of the Cap

The Board considers that the initial cap should encourage bids in response to the RFP and provide certainty in the early stages of development. The cap should also minimize the potential costs to consumers in New Brunswick. The Board believes it is appropriate that the initial cap be set at a fixed amount and that the cap may be changed over time. The Board therefore orders that the limit on self-supply of capacity-based ancillary services be set at 90%. This limit is to take effect on November 1, 2006. The limit may be changed upon application to the Board, should circumstances warrant an adjustment.

Constraint on Load Size

The Board considers that the range proposed by NBSO is too broad. A maximum limit of 200MW could potentially exempt all customers except DISCO.

The development of a competitive market in New Brunswick is currently limited to the wholesale and large industrial customers of DISCO. The Board believes that it is therefore appropriate that the cap on the self-supply of capacity-based ancillary services should apply to DISCO and to any wholesale or large industrial customer who chooses to leave standard service as offered by DISCO. The Board therefore orders that the cap is to apply to DISCO and any wholesale or large industrial customer who leaves standard service, regardless of the size of their load.

Reciprocity

The Board does not consider that NBSO's proposal on reciprocity is necessary and therefore does not approve it. All potential qualified suppliers will be permitted to bid on the RFP for capacity-based ancillary services.

Potential Cost of a Cap on Self-Supply

The Board does not consider that the cost to DISCO of the cap, as ordered by the Board, will be significant. If GENCO is the successful bidder DISCO will obviously not be required to pay twice for the same ancillary services. If GENCO is not the successful bidder, the Board believes that DISCO still should not be required to pay twice. The Board considers that should such a situation arise it can and should be addressed through the power purchase agreements that exist between DISCO and GENCO. These agreements contain the following statements:

> " for as long as Genco, NB Power Holdco and Disco remain directly or indirectly wholly-owned by the Province and/or any wholly-owned Affiliates of the Province, any party may submit in writing any concerns or issues relating to the terms of this Agreement to the board of directors of the Electric Finance Corporation (the "Board") for its consideration"; and
>
> " the parties acknowledge and agree that the Board may, in its sole discretion, amend the terms of this Agreement to protect the financial integrity of the parties, to prevent undue hardship for consumers"

These provisions allow DISCO to request and the government, through the Electric Finance Corporation, to approve an adjustment to the agreement that would eliminate any requirement for DISCO to pay twice.

Length of Contract

The Board agrees with NBSO that this matter has been previously decided. The Board will require bids for the initial RFP to be for a minimum length of a capability period. The Board directs NBSO to review the appropriateness of allowing bids for future RFPs to be for monthly terms and to report to the Board on this matter by the end of 2006.

Reporting Requirements

NBSO is directed to file the reports as proposed by the PI.

DATED AT THE CITY OF SAINT JOHN,NEW BRUNSWICK THIS 2nd DAY OF AUGUST, 2006

David S. Nelson, Vice-Chairman

Ken. F. Sollows, Commissioner

Diana Ferguson Sonier, Commissioner

DÉCISION

DANS L'AFFAIRE D'UNE demande relative à une audience pour étudier la limite en auto-approvisionnement des services accessoires d'Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick

Le 2 août 2006

COMMISSION DES ENTREPRISES DE SERVICE PUBLIC

DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Dans sa décision sur le tarif d'accès au réseau de transport, en date du 26 avril 2005, la Commission avait ordonné à Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick de déterminer un plafond pour limiter la quantité d'auto-approvisionnement des services accessoires. Elle avait également ordonné à Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick de développer l'information nécessaire à l'appui et de déposer cette information dans les six mois suivant la décision. La décision précisait que le plafond proposé serait révisé dans le cadre d'une étude de dossier à laquelle ne participeraient que les parties présentes lors de l'audience menant à la décision du 26 avril 2005.

Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick a déposé sa proposition et la Commission a déterminé un horaire permettant aux parties de soumettre des questions écrites à Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick, à Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick d'y répondre, aux parties de soumettre des mémoires et à Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick d'y répliquer.

Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick a proposé de réduire le droit des clients de transmission de s'auto-approvisionner pour chacun des services accessoires selon la capacité, en fonction d'un pourcentage déterminé. Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick a également proposé la fixation d'un seuil minimal de la charge pour l'application de cette restriction. De plus, Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick a suggéré de se prévaloir d'une politique de réciprocité afin de ne permettre la participation des fournisseurs d'autres ressorts au processus de demande de propositions que dans le cas où leur ressort respectif participe à l'achat des services accessoires selon la capacité, suivant la proportion de la charge sur leurs systèmes.

Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick a proposé que la limite pour l'auto-approvisionnement soit fixée selon une fourchette de 85 % à 100 % et qu'Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick puisse déterminer la limite particulière réelle à l'intérieur de cette fourchette. Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick a demandé que la Commission établisse une restriction de la charge utilisée pour chaque service par Exploitation de réseau du Nouveau-Brunswick et que cette restriction soit fixée entre 0 MW et 200 MW En d'autres mots, la charge maximale qui pourrait être exemptée serait de 200 MW.

Distribution et service à la clientèle Énergie NB a indiqué qu'elle possédait déjà une entente d'achat d'énergie la liant à Production Énergie NB qui lui permet de s'auto-approvisionner pour la totalité de ses besoins en services accessoires. Elle a fait valoir que si Distribution et service à la clientèle Énergie NB devait payer pour les services accessoires provenant de parties autres que Production Énergie NB, elle paierait, en fait, deux fois pour ces services. Distribution et service à la clientèle Énergie NB a déclaré qu'une limite d'auto-approvisionnement de 85 % pourrait potentiellement signifier une perte de 4,9 millions $.

Distribution et service à la clientèle Énergie NB a soutenu que la Commission n'avait rendu aucune décision appuyant le concept d'un plafond d'auto-approvisionnement. De plus, Distribution et service à la clientèle Énergie NB a également déclaré qu'Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick portait le fardeau de la preuve et qu'Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick n'avait pas réussi à en offrir la preuve. Distribution et service à la clientèle Énergie NB a fait valoir qu'Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick devrait se limiter, dans la mesure du possible, à l'achat de services accessoires selon des prix concurrentiels et ne pas forcer le développement d'un marché concurrentiel pour les services accessoires.

Distribution et service à la clientèle Énergie NB a allégué que, sans disposition réciproque détaillée et appropriée, Distribution et service à la clientèle Énergie NB ne serait pas en mesure d'évaluer les risques et les possibilités engendrés par une limite d'auto-approvisionnement. Elle a affirmé que les coûts de mise en œuvre d'une limite d'auto-approvisionnement pour les services accessoires seraient inadmissibles.

Enfin, Distribution et service à la clientèle Énergie NB a déclaré que la proposition d'Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick était trop vaste et que c'est la Commission qui devrait déterminer le moment et l'étendue de la mise en œuvre de tout plafond d'auto-approvisionnement.

Production Énergie NB a déclaré qu'elle n'appuyait pas la proposition d'Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick parce qu'une portion des services accessoires ne justifiait pas la création

d'un marché des soumissions. Le choix devrait s'effectuer entre l'auto-approvisionnement en entier ou aucun auto-approvisionnement. Production Énergie NB a allégué qu'une perte potentielle de 4,9 millions $ serait trop cher payer pour ne contribuer qu'à la création d'un marché concurrentiel non prouvé.

Le Northern Maine Independent System Administrator a allégué que la politique de réciprocité proposée par Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick n'était pas conforme à la politique de l'organisme de réglementation des États-Unis et qu'elle ne pouvait tout simplement pas être exécutée au Maine.

L'intervenant public (IP) a recommandé que la fourchette du plafond d'auto-approvisionnement soit fixée entre 85 % et 95 %. L'IP a appuyé le principe d'une adhésion prudente au marché mais a ajouté qu'il était fondamental de prendre une certaine initiative. L'IP a déclaré, dans l'éventualité où le marché ne pourrait fournir certains des services requis, qu'Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick pourrait présenter une demande de dérogation à la Commission.

L'IP a allégué que le besoin d'une politique de réciprocité multipartite constitue une restriction irraisonnable et injustifiée. L'IP a demandé à la Commission d'ordonner à Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick de déposer les rapports suivants auprès de la Commission et de toutes les parties :

1. Un rapport, incluant les détails portant sur la confidentialité requise, des réponses relatives aux demandes de proposition préparées par Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick pour la fourniture des services accessoires ; et
2. Un rapport à la fin de la première période de contrats de services accessoires sur le marché faisant état des bénéfices et des coûts de l'ouverture d'un marché des services accessoires. Le rapport devrait présenter les recommandations d'Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick en matière de diffusion d'autres demandes de proposition.

WPS Energy Services, Inc. (WPS) a allégué qu'il ne serait pas approprié que la Commission autorise la demande de politique de réciprocité présentée par Exploitant de réseau du Nouveau-

Brunswick. WPS a également déclaré qu'un marché plus concurrentiel existerait si Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick permettait des soumissions chaque mois au lieu de chercher à couvrir les périodes entières de la capacité. Les périodes de capacité s'étendent sur les 5 mois d'hiver et les 7 mois d'été.

Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick, dans sa réplique, a allégué que la question ne portait pas sur l'existence d'un plafond mais plutôt sur le niveau établi par ce plafond. Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick a également déclaré que la question des échéances mensuelles pour les services accessoires relevait des modalités relatives aux demandes de proposition. Ces modalités avaient été présentées de façon antérieure à la Commission et à toutes les parties le 28 février 2005. Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick a fait valoir qu'aucune partie, incluant WPS, n'avait émis de commentaires à cette époque et que la Commission avait déjà approuvé l'échéance minimale d'un contrat pour une période de capacité.

Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick a déclaré qu'une politique de réciprocité n'était pas essentielle à sa demande. Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick a également fait savoir que le plafond pour une demande de proposition serait fixé selon toute vraisemblance à 95 % et qu'il ne s'appliquerait qu'aux réserves supplémentaires de 10 et 30 minutes. Un tel plafond réduirait les coûts potentiels maximums de Distribution et service à la clientèle Énergie NB à 1,15 millions $. Pour que ces coûts maximums soient encourus, il faudrait qu'aucune des demandes de proposition de Production Énergie NB ne soit retenue et que Production Énergie NB soit également incapable de faire des profits lors de la vente sur d'autres marchés pour l'utilisation de la capacité qui ne serait plus requise par Distribution et service à la clientèle Énergie NB et ainsi rendue disponible.

Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick a déclaré qu'il ne s'opposait pas aux rapports proposés par l'IP.

Après avoir effectué un examen attentif des arguments, la Commission présente les décisions suivantes.

Plafond pour l'auto-approvisionnement des services accessoires

La Commission juge essentiel pour le développement d'un marché d'électricité concurrentiel au Nouveau-Brunswick de créer des occasions de concurrence pour les fournisseurs lorsqu'il s'avère raisonnable de le faire. Un marché concurrentiel ne se développera jamais en l'absence d'initiatives. La Commission juge que cette occasion particulière constitue une initiative appropriée et raisonnable. Par conséquent, la Commission ordonne l'établissement d'un plafond pour l'auto-approvisionnement des services accessoires selon la capacité.

Niveau du plafond

La Commission juge que le plafond initial devrait encourager les soumissions en réponse aux demandes de proposition et permettre une certitude décisionnelle lors des premières étapes du développement. Le plafond devrait également minimiser les coûts potentiels pour les usagers du Nouveau-Brunswick. La Commission juge approprié que le plafond initial soit établi selon un montant fixe et que ce plafond puisse être modifié au fil du temps. Par conséquent, la Commission ordonne que la limite pour l'auto-approvisionnement des services accessoires selon la capacité soit fixée à 90 %. Cette limite entrera en vigueur le 1er novembre 2006. La limite pourra être modifiée suite au dépôt d'une demande en ce sens auprès de la Commission et lorsque les circonstances permettront de justifier un ajustement.

Restriction de la charge

La Commission juge que la fourchette proposée par Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick est trop étendue. Une limite maximale de 200 MW aurait le potentiel d'exempter tous les usagers mis à part Distribution et service à la clientèle Énergie NB.

Le développement d'un marché concurrentiel au Nouveau-Brunswick est actuellement limité aux clients du gros et des grandes industries de Distribution et service à la clientèle Énergie NB. La Commission juge, par conséquent, qu'il est approprié que le plafond pour l'auto-approvisionnement des services accessoires selon la capacité s'applique à Distribution et service

à la clientèle Énergie NB et à tout client du gros et des grandes industries qui choisissent de quitter le service standardisé, peu importe leur charge.

Réciprocité

La Commission ne juge pas nécessaire la proposition de réciprocité présentée par Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick et, par conséquent, ne l'autorise pas. Tous les fournisseurs potentiels qualifiés pourront présenter leur soumission relative aux demandes de proposition pour les services accessoires selon la capacité.

Coût potentiel d'un plafond pour l'auto-approvisionnement

La Commission ne juge pas que le plafond, tel qu'ordonné par la Commission, entraînera des coûts importants pour Distribution et service à la clientèle Énergie NB. Si la soumission de Production Énergie NB est acceptée, Distribution et service à la clientèle Énergie NB n'aura évidemment pas à payer deux fois pour les mêmes services accessoires. Si la soumission de Production Énergie NB n'est pas retenue, la Commission est d'avis que Distribution et service à la clientèle Énergie NB ne devrait quand même pas payer deux fois. La Commission juge que, dans une telle éventualité, les ententes d'achat d'énergie entre Distribution et service à la clientèle Énergie NB et Production Énergie NB devraient permettre de traiter de cette question. Ces ententes contiennent les dispositions suivantes :

> [TRADUCTION] « aussi longtemps que Production Énergie NB, la Société de portefeuille d'Énergie NB et Distribution et service à la clientèle Énergie NB demeureront directement ou indirectement la propriété exclusive de la province et / ou la propriété exclusive d'une filiale de la province, toute partie sera en mesure de soumettre pour examen et par écrit ses inquiétudes ou ses questions relatives aux conditions de cette entente auprès du Conseil d'administration de la Corporation financière d'électricité du Nouveau-Brunswick (le « Conseil ») »; et

« les parties reconnaissent et s'entendent que le Conseil peut, à sa seule discrétion, amender les conditions de cette entente pour protéger l'intégrité financière des parties et empêcher les usagers de connaître des difficultés indues ».

Ces dispositions permettent à Distribution et service à la clientèle Énergie NB de demander un ajustement à l'entente et au gouvernement d'autoriser cet ajustement, par l'entremise de la Corporation financière d'électricité du Nouveau-Brunswick, afin que Distribution et service à la clientèle Énergie NB ne soit pas obligée de payer à deux reprises.

Durée du contrat

La Commission partage l'avis d'Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick à l'effet que cette question a déjà fait l'objet d'une décision antérieure. La Commission demandera que les soumissions en réponse aux demandes de proposition initiales portent sur la durée minimale de d'une période de capacité. La Commission ordonne à Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick d'étudier la pertinence de permettre que les soumissions relatives aux demandes de proposition futures soient effectuées selon des échéances mensuelles et de présenter un rapport sur cette question à la Commission d'ici la fin de l'année 2006.

Demande de rapports

La Commission ordonne à Exploitant de réseau du Nouveau-Brunswick de déposer les rapports proposés par l'IP.

FAIT DANS LA VILLE DE SAINT JOHN, AU NOUVEAU-BRUNSWICK, CE 2e JOUR DE AOÛT 2006

David S. Nelson, Vice-Chairman

Ken. F. Sollows, Commissioner

Diana Ferguson Soniers, Commissioner